图书馆特殊群体包容性的法制化研究*

——以中、俄、法、韩、美、日、英为例

王俊芬　龚蛟腾

湘潭大学图书馆　湖南湘潭　　411105

摘要：[目的/意义]从法制化角度探讨图书馆特殊群体包容性问题，为建立健全图书馆特殊群体包容制度提供参考借鉴。[方法/过程]基于质性文本研究方法，构建以特殊群体类型与包容性内涵维度为轴的分析框架，以中、俄、法、韩、美、日、英等国的 10 份图书馆法律文本为研究对象展开分析。[结果/结论]分析发现我国图书馆存在特殊群体类型的法制重视程度差异较大、包容内涵维度的法律条文规定较为疏略、特殊群体包容的法制建设格局有待健全等问题，提出平等重视各类特殊群体的包容权利、加强特殊群体包容维度的协调覆盖、完善特殊群体包容服务的配套制度等建议。

关键词：图书馆；特殊群体；包容性；法制化

分类号：G252

1 引言

《二十大报告》指出“推进文化自信自强，铸就社会主义文化新辉煌”“坚持全面依法治国，推进法治中国建设”等新格局、新任务、新使命，要求图书馆事业以法制化建设为抓手，推进文化事业繁荣发展，充分保障人民群众文化权益，满足美好生活的重要需求。当前，图书馆事业建设虽然不断发展，但是不平衡不充分问题日益突出，亟待从总体提升向全面满足转型，为不同群体提供均等优质的图书馆服务。国家《“十四五”文化发展规划》提出完善公共文化设施网络、补齐公共文化短板，强调推进图书馆总分馆制与基层图书馆建设，保障老年人、进城务工人员、农村留守妇女儿童、残疾人等特殊群体的基本文化权益[1]。作为社会文化事业的重要组成部分，图书馆应当秉持公共、公开、共享的服务原则，关注、重视、保障特殊群体的基本文化权益，为其均等提供人性化、便捷化的文化信息服务。随着经济社会建设的不断发展，特殊群体对于均等利用文化信息资源、平等享受文化生活的需求将会愈发突出。在健全现代公共文化服务体系的背景下，图书馆、博物馆、文化馆等公共文化设施必须加强关注与保障特殊群体基本文化权益，推进公共文化资源与服务的均等共享。

当前，学术界在图书馆特殊群体包容方面的研究主要集中在三个方面：①图书馆与社会包容的相关研究。学界与业界普遍认为促进社会包容是图书馆的重要使命[2]，是图书馆核心价值的重要体现[3]。尤其是在 2011 年杭州图书馆“乞丐入馆”[4]与 2020 年东莞图书馆“农民工留言”[5]事件之后，学界对于图书馆促进社会包容的职能与责任展开了更为全面的探讨[6-7]。②图书馆与数字包容的相关研究。中外学者共同发起了关于信息社会中图书馆“弥合数字鸿沟、促进数字包容”[8]新使命的讨论，引领了图书馆在数字包容服务方面的理论导向。曾粤亮[9]、张娟[10]、张娅琼[11]等对国内外图书馆的数字包容服务实践开展了相

** 本文系国家社会科学基金重点项目“中国图书馆学学科建设与创新研究”（项目编号：20ATQ001）的研究成果之一。

作者简介：王俊芬（ORCID:0000-0003-2507-9352），馆员，E-mail：wangjunfen123123@163.com；龚蛟腾（ORCID:0000-0001-7765-2822），馆长，教授。

关调研，总结了图书馆促进数字包容的实践经验。③图书馆与包容相关的法规政策研究。这一方面的研究主题与研究视角较为多元，如闫慧[12]对欧美日韩等世界主要国家与地区的数字包容政策进行了梳理与总结，齐凯悦[13]则在研究 21 世纪英国公共图书馆法发展历程时分析了其关于社会包容理念深化的特点，曾刚[14]以政策工具视角梳理分析了我国主要的数字包容政策及其优化建议，肖鹏[15]以融合与包容为视角揭示了我国图书馆领域主要法规政策的特点。

从业界实践与学界研究两方面来看，虽然图书馆行业采取了多元措施开展推进包容服务，切实满足不同特殊群体的具体文化需求，但是在宏观的法规政策导向方面，仍然存在零散化、不系统等问题，亟需统一且有力的法规政策对图书馆等公共文化设施促进特殊群体包容做出导向性规定，引领公共文化服务权益共享与包容发展。因此本研究选定图书馆特殊群体包容性的法制化这一主题，即图书馆法以法律规定的形式保障特殊群体平等、普惠、便捷享用图书馆设施、资源与服务，其中特殊群体是指在利用图书馆资源与服务时处于弱势地位、需要特别帮助的人群。图书馆特殊群体包容性的法制化研究旨在通过对世界主要国家图书馆法的质性研究与比较研究，分析其关于特殊群体包容性的具体内容与指向，为我国图书馆特殊群体包容性的法制化的优化提供参考镜鉴，助力图书馆特殊群体包容服务实践的发展。

2 研究设计

2.1 研究样本

从历史发展的角度来看，世界上第一部全国性的图书馆法可以追溯到 1850 年英国颁布的《公共图书馆法》，其中对于读者或者公众文化权益保障的规定早已不可与今日同语。为了确保研究样本的权威性与科学性，本文以世界各国综合国力为基本选取准则，主要考量其 2021 年国内生产总值（GDP），并结合其文化发展水平，主要以上海交通大学中国城市治理研究院与美国南加州大学安娜博格传播学院共同发布的《2020 国际文化大都市评价报告》为依据，选取了中国、澳大利亚、德国、俄罗斯、法国、韩国、加拿大、美国、日本、意大利、印度、英国等 12 个国家为调查对象，对其现行图书馆法律进行调查研究。其中除意大利没有制定图书馆法外，11 个国家均制定有图书馆法，而且韩国、美国、日本、英国有着多部并行的图书馆法。法国的立法情况较为特殊，其虽然没有单独的图书馆法，但关于图书馆事业的法律规定都被收录在法国《遗产法典（Code du patrimoine）》之中。就关于特殊群体包容性的具体规定而言，澳大利亚、德国、加拿大、印度等国的图书馆法并没有相关内容，因此选定中国《公共图书馆法》等 10 部法律为具体研究样本（表 1）。

表 1 世界主要国家图书馆法情况

国家	法律名称	选定样本编号	制定时间/修订时间	来源
中国	公共图书馆法	1	2017/2018	中国人大网 http://www.npc.gov.cn
澳大利亚	国家图书馆法 *National Library Act 1960*		1960/2021	澳大利亚联邦立法登记册 https://www.legislation.gov.au
德国	国家图书馆法 *Gesetz über die Deutsche Nationalbibliothek*		2006/2017	德国联邦司法部法律数据库 http://www.gesetze-im-internet.de
俄罗斯	联邦图书馆事业法 *Федеральный Закон*	2	1994/2021	俄罗斯法律信息官方门户网站 http://pravo.gov.ru

	о библиотечном деле			
法国	遗产法典 *Code du patrimoine*	3	2004/2022	法国法律公共传播服务网 https://www.legifrance.gouv.fr
韩国	国会图书馆法 *국회도서관법*		1988/2021	韩国国家法律信息中心 https://www.law.go.kr
	图书馆法 *도서관법*	4	2006/2022	
	学校图书馆促进法 *학교도서관진흥법*	5	2007/2018	
	小型图书馆促进法 *작은도서관 진흥법*		2012/2016	
	大学图书馆促进法 *대학도서관진흥법*		2015/2019	
加拿大	图书馆与档案馆法 *Library and Archives of Canada Act*		2004/2015	加拿大司法部官方门户网站 https://laws-lois.justice.gc.ca
美国	博物馆与图书馆服务法 *Museum and Library Services in USCode*	6	1996/2018	美国法典 https://www.govinfo.gov
	国会图书馆法 *Library of Congress in USCode*	7	1946/2020	
日本	国立国会图书馆法 *国立国会図書館法*	8	1948/2017	日本行政信息门户网站 https://elaws.e-gov.go.jp/
	图书馆法 *図書館法*		1950/2019	
	学校图书馆法 *学校図書館法*	9	1954/2016	
意大利	无			
印度	国家图书馆法		1976	中共中央宣传部政策法规研究室《外国文化法律汇编》
英国	公共图书馆与博物馆法 *Public Libraries and Museums Act 1964*	10	1964/2015	英国国家档案馆法律信息门户网站 https://www.legislation.gov.uk
	国家图书馆法 *British Library Act 1972*		1972/2021	

2.2 研究框架

图书馆特殊群体包容性具有内在的二维结构，即特殊群体类型与包容性维度，这为建立研究框架奠定了基础。如前所述，图书馆特殊群体用户是在利用图书馆资源服务时需要特别帮助的用户群体。在这一群体的界定方面，《“十四五”文化发展规划》将老年人、进城务工人员、农村留守妇女儿童、残疾人视为主要的特殊群体类型，《公共文化服务保障法》则以未成年人、老年人、残疾人和流动人口为主要类型。国际图联（IFLA）图书馆特殊群体服务组则将住院或受监禁者、需要护理的老年人和残疾人、无法出门者、聋人以及生理、心理或发育障碍者界定为主要的图书馆特殊群体用户[16]。综合以上主要观点以及各国图书馆法的实际内容，将图书馆特殊群体用户划分为未成年人、老年人群、残障人群、流动人口、贫困人口、少数族群、服刑人群等 7 大类型（表 2）。

表 2 图书馆特殊群体用户类型

编号	类型	指向
QT1	未成年人	一般指未满 18 周岁的自然人，如婴幼儿、少年儿童等
QT2	老年人群	一般指 60 岁以上的自然人，如年老者、退休人员等
QT3	残障人群	一般指身体、心理、认知障碍者以及住院患者等，如盲人等
QT4	流动人口	一般指现居住地不在户籍所在地者，如农民工、难民等
QT5	贫困人口	一般指收入水平远低于平均水准者，如乞讨者等
QT6	少数族群	一般指主体民族、人群以外的人群，如印第安土著等
QT7	服刑群体	一般指被判处徒刑而受监禁者，如在押犯人等

关于图书馆特殊群体包容性的维度划分与内涵指向，学界已经展开了诸多探索。如吴建中[17]认为公共图书馆应当倡导包容、创新服务、挖掘资源以推进包容服务，促进社会的包容性发展。完颜邓邓[18]对国外公共数字文化资源整合项目中特殊群体包容性的调研是从

规划、可访问性、资源、活动、服务等 5 个方面开展的。陈艳红[19]则从项目、设施、平台、活动、资源、服务等角度调研了我国公共图书馆的数字包容服务。基于以上观点的启发以及各国图书馆法的具体规定，将图书馆特殊群体包容性分解为机制包容、设施包容、资源包容、服务包容等 4 大维度（表 3）。

表 3 图书馆特殊群体包容性维度

编号	维度	内涵
BR1	机制包容	为特殊群体建立专门的图书馆保障机制，如配备专职馆员、固定经费拨款等
BR2	设施包容	为特殊群体建设专门的图书馆建筑、场地、设备，如建设儿童图书馆、无障碍通道等
BR3	资源包容	为特殊群体提供专门的图书馆资源，如盲文文献、有声读物等
BR4	服务包容	为特殊群体开展专门的图书馆服务、活动，如读书会、阅读指导等

综合图书馆特殊群体用户类型与包容性维度两方面的分析结果，建立以前者为 Y 轴、后者为 X 轴的二维分析框架（图 1），从而对世界各国图书馆法进行质性编码，揭示其在特殊群体包容性方面的具体规定、主要特征、不足之处以及对我国图书馆法的启示建议。

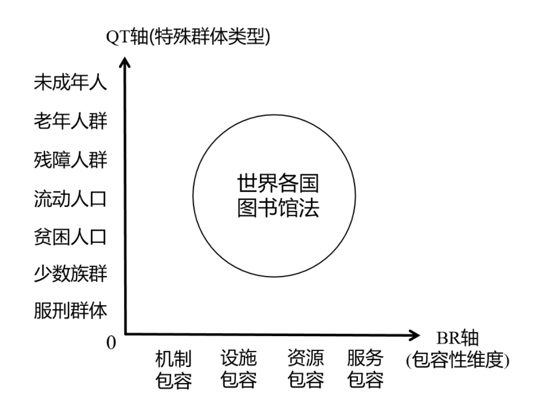


图 1 图书馆特殊群体包容性二维分析模型

2.3 研究过程

基于图书馆特殊群体包容性二维分析模式，对 10 份选定的世界主要国家的图书馆法进行质性分析，按照群体类型与包容维度两方面的具体内涵指向，对图书馆法中的相关语段赋予编码（表 4）。在完成全部法律文本的编码之后，选定两位对图书馆法具有一定认识并学习过本研究所设计的分析模型的研究人员对研究样本再次编码，发现其编码结果与本研究的编码结果重复率达到 85%，证明本研究的信度较好，可以支撑后续的结果分析。将编码结果进行统计，最终得到编码结果 139 条（表 5）。

表 4 编码结果示例

文本编码	法律内容	法律来源
QT1-BR2	政府设立的公共图书馆应当设置少年儿童阅览区域	中国《公共图书馆法》
QT6-BR3	少数民族者有权通过国家图书馆系统获取本民族语言的文献	俄罗斯《联邦图书馆事业法》
QT7-BR2	为处于……矫正设施等特殊环境中的人学习、读书、休闲等所需的服务	韩国《图书馆法》
QT3-BR3	在出借此类书籍、录音、复制品、乐谱、教学文本和其他专门材料时，应始终优先考虑盲人和其他已从美国武装部队退役的残疾军人的需要	美国《国会图书馆法》

表 5 图书馆特殊群体包容性编码结果

	BR1	BR2	BR3	BR4	总计	占　比

						(%)
QT1	22	7	6	5	40	28.78
QT2	9	4	4	3	20	14.39
QT3	27	9	13	8	57	41.01
QT4	1	0	0	0	1	0.72
QT5	8	1	3	2	14	10.07
QT6	4	0	1	0	5	3.60
QT7	0	2	0	0	2	1.44
总计	71	23	27	18	139	
占比（%）	51.08	16.55	19.42	12.95		

3 图书馆特殊群体包容性法制化的分析结果

3.1 基于群体类型的分析结果

从特殊群体类型的角度来看，图书馆法对于特殊群体包容性的关注与重视存在较大的差异。其中最受关注的残障人群，总体占比为41.01%，其次是未成年人与老年人群，总体占比分别为28.78%与14.39%。流动人口、贫困人口、少数族群、服刑群体的受关注程度相对较低，基本未超过10%，而流动人口的总体占比最低，仅为0.72%。从各类型特殊群体具体来看：韩国《学校图书馆促进法》与日本《学校图书馆法》作为针对中小学教育的图书馆法，对未成年人包容性的关注较为集中，编码数量分别为18与11。韩国《图书馆法》对老年人群、残障人群、贫困人口、服刑群体包容性较各国而言最为重视，编码数量分别为14、34、13、2。对于流动人口包容性的关注，仅有俄罗斯《联邦图书馆事业法》编码1条。而且，俄罗斯《联邦图书馆事业法》与美国《博物馆与图书馆服务法》对少数族群包容性的编码数量各自为2，较各国为最多。

3.2 基于包容维度的分析结果

从包容性内涵维度来看，图书馆法对于特殊群体包容性的关注呈现出一多三少相对均匀的特点。“一多”是指机制包容维度所受关注较为突出，占比达到51.08%，超过半数。“三少”与“相对均匀”是指设施包容、资源包容、服务包容等三个维度所受关注较少，其占比分别为16.55%、19.42%、12.95%，在10%-20%区间之内。在各国之中，韩国《图书馆法》对机制包容、设施包容、资源包容、服务包容等四个维度的关注较各国而言最为全面，编码数量分别为29、15、12、9。而法国、美国、英国的图书馆立法未能全面包含4个包容维度，存在一定疏漏。从包容维度与群体类型的结合来看，残障人群包容性最受重视，四个维度的编码数量分别为27、9、13、8，整体编码占比达到41.01%。而各国图书馆法对流动人口包容性的关注明显不足，仅有机制包容维度编码1处，总体编码占比0.72%。

3.3 基于二维交叉的整体特点

从特殊群体类型与包容性内涵的二维交叉角度来看，二者之间的结合（表5中的数值反映其结合情况）呈现出多元性的特征。首先，从结合度较高的情况来看，依次是QT3-BR1、QT1-BR1、QT3-BR3，即面向残障人群的机制包容、面向未成年人的机制包容、面向残障人群的资源包容。这也进一步印证了前文揭示的各国图书馆法对残障人群与机制包容的重点关注。其次，从结合方式来看，表5中共有19个非0单元格，表示7种特殊群体类型与4种包容性内涵维度之间存在19种结合方式，占理论上结合方式（共28种）的

67.86%。这说明各国图书馆特殊群体包容性法制化建设的全面性较强，重视保障特殊群体用户的多元需求。再者，从未结合的情况来看，即表 5 中的 0 单元格为 QT4-BR2、QT4-BR3、QT4-BR4、QT6-BR2、QT6-BR4、QT7-BR1、QT7-BR3、QT7-BR4，分别代表面向流动人口的设施、资源、服务包容，面向少数族群的设施、服务包容，面向服刑群体的机制、资源、服务包容。可见各国图书馆法未能充分保障这 3 类特殊群体的包容权利，需要加强立法建设。

4 我国图书馆特殊群体包容性法制化的不足之处

4.1 特殊群体类型的法制重视程度差异较大

从当前图书馆法立法实践来看，未成年人、老年人群、残障人群是各国图书馆法重点关注的特殊群体，而对于其他四类特殊群体的关注整体上较少，存在重视程度差异较大的问题。我国《公共图书馆法》同样如此，其第三十四条主要对未成年人、老年人群、残障群体的包容性权利进行了具体规定，对于贫困人口与少数族群只是在第七条中提及扶持民族地区、贫困地区公共图书馆事业的发展，而且对流动人口、服刑群体的包容性权利缺乏关注。参考其他国家图书馆法的实际情况来看，一方面，未成年人、老年人群、残障群体等三类特殊群体确实是当前世界图书馆法主流的重点关注人群。另一方面，其他各国对流动人口、贫困人口、少数族群、服刑群体的包容性权利亦有所关注。如俄罗斯《联邦图书馆事业法》特别强调了国家支持面向难民群体的图书馆事业的发展，美国《博物馆与图书馆服务法》强调保障美洲印第安与夏威夷原住民的图书馆权益，韩国《图书馆法》将低收入者视为“知识信息弱势群体”并制定了消除知识信息鸿沟的专门条款以保障其权益，另外强调了矫正设施（即监狱、拘留所）图书馆的设置以及服刑群体利用图书馆的权利。因此我国图书馆法的建设应当借鉴各国所长，全面保障各类特殊群体的包容权利。

4.2 包容内涵维度的法律条文规定较为疏略

从世界各国图书馆法对于包容内涵维度的关注来看，整体呈现出关注焦点集中于机制包容而设施包容、资源包容、服务包容较弱的特点。但具体到我国《公共图书馆法》，其对包容内涵的四大维度的关注较为平均，主要问题在于总体的法律规定较为疏略，未能深入、全面地保障特殊群体的包容性权利。譬如虽然在少年儿童服务部分规定要“配备相应的专业人员”，但未明确专业人员对老年人群、残障群体等的支持。而且经费部分只是规定所在地区政府应当将图书馆经费列入预算，未能突出特殊群体包容性服务所需的专项经费。而其他国家的图书馆立法，一方面在机制包容维度分别从扶持导向、政策支持、经费保障、人员配备、管理监督、专业培训等方面进行了具体规定。如韩国《图书馆法》规定国家残疾人图书馆须制定和总结残疾人服务政策、服务标准及指南，美国《博物馆与图书馆服务法》规定在每个财年应当向印第安部落和主要保留或代表夏威夷原住民的组织拨款等等。另一方面，各国在设施包容、资源包容、服务包容等部分的规定同样较为笼统。如在服务方面基本上只是规定了特殊群体读者均等享有图书馆服务的权利，而缺乏对于服务内容的具体界定。故而我国图书馆法应当取长补短，协调推进特殊群体包容性的法制化建设的完善。

4.3 特殊群体包容的法制建设格局有待健全

法制化的最终目的是推进立法、执法、司法的衔接统一以及法治化的建设与发展。当

前我国与世界主要国家基本完成了图书馆立法工作，图书馆特殊群体包容性的法制化建设初步走上了正轨，但是整体的法制建设格局有待健全与完善。首先，我国《公共图书馆法》共 55 条，其中直接涉及特殊群体包容性的仅 2 条，整体的法律规定较为薄弱。其他国家图书馆法的整体“条”数虽然并不都比我国更多，但是有关特殊群体包容性的法规内容更为具体、细致，多者能够达到十余款。其次，我国仅有《公共图书馆法》一部图书馆法律，而像日本有《图书馆法》《国立国会图书馆法》《学校图书馆法》，图书馆法律类型较为多元，整体体系相对完备。再者是从执法与司法的角度来看，我国《公共图书馆法》缺乏法律配套设施。如韩国《图书馆法》不仅有总统签署实施的《图书馆法实施令》，还有文化体育观光部制定的《图书馆法实施条例》，保障其在图书馆事业运行中的具体实施，大大提高了执法效力。因此，我国图书馆特殊群体包容性的法制化仍需进一步完善，需要业界实践、学术研究以及立法、司法、执法等多方力量协同推进，唯有如此，才能在臻于完备的法制化基础上推进图书馆法治的发展。

5 我国图书馆特殊群体包容性法制化的优化建议

5.1 平等保障各类特殊群体的包容权利

综合借鉴世界各国图书馆法的立法经验，我国《公共图书馆法》应当注意加强对于不同特殊群体类型的包容性的关注，平等保障不同特殊群体的图书馆权利。目前，我国主要特殊群体类型众多，且数量庞大（表 6），如未成年人、老年人群数量均超过 2 亿，流动人口规模更是达到 3.8 亿，在押犯人数量也超过 160 万人[20-23]。因此，一方面《公共图书馆法》要细化特殊群体包容性权利的规定。对于未成年人、老年人群、残障人群、贫困人口、少数族群等已涉及的特殊群体，既要明确其具体内涵以及特征差异，重视不同特殊群体的专有需求，促进包容服务的分众化。同时也要细化针对不同特殊群体的包容性服务的具体类型，从文化多样性等方面全面保障特殊群体权利。例如对于具有专属语言、文字的少数民族而言，图书馆有责任加强少数民族语种文献资源的开发与利用、传承保护非物质文化遗产与口述历史等。另一方面，要将未涉及的特殊群体纳入到包容性权利规定中来。在后续的修订过程中要通过增加或补充有关条款，明确流动人口与服刑群体的包容性权利，实现特殊群体类型的全面关注。对于流动人口而言，不仅要考虑农民工、流浪乞讨人员本身的权利保障，而且需要关注因为流动人口而出现的留守群体，如农村留守儿童、留守老人等。对于服刑群体而言，可以通过明确界定图书馆的文化劝导与精神慰藉功能，促进其改过自新。

表 6 当前中国主要特殊群体类型及其数量

特殊群体类型	数量（万人）
未满 16 周岁的未成年人	26 302
老年人群（60 周岁以上）	26 736
已办理残疾证者	3 781
视力残疾人	419
听力残疾人	320
言语残疾人	62
肢体残疾人	2 046
精神残疾人	404
多重残疾人	193
流动人口	38 500

外出农民工	17 172
享受城市最低生活保障者	738
享受农村最低生活保障者	3 474
享受农村特困人员救助供养者	438
少数民族人口	12 547
在押犯人	164

5.2 加强特殊群体包容维度的协调覆盖

图书馆法是关于图书馆事业建设与发展的法理规定，是保障全体公民享有图书馆权利的法理基础。在借鉴世界各国图书馆法的基础上，我国《公共图书馆法》需要完善特殊群体包容维度之间的协调关系，保障特殊群体能够全面享有图书馆包容性服务。总的来看，《公共图书馆法》应当在总则等核心位置明确图书馆促进社会包容、保障特殊群体用户基本文化权利的责任与使命以及特殊群体平等共享图书馆资源与服务的基本权利。具体而言，其一在机制包容方面，《公共图书馆法》最为重要的应当是对图书馆开展特殊群体包容性服务所需的专业人员、经费预算等有所规定。既要系统地明确专业人员对于特殊群体读者服务的支持作用，也应当突出特殊群体服务专项经费在图书馆总体经费中的地位，并纳入政府预算之中。其二在资源包容方面，最为重要的是突出图书馆在满足特殊群体需求的专门性文献信息资源建设方面的职责。而且应当强调数字技术在特殊群体专门资源建设方面的推动作用，引导图书馆协作共建特殊群体数字资源库与数字服务平台。其三在设施包容方面，应当明确建设特殊群体图书馆（室）的基本要求，鼓励公共图书馆在医院、福利院、特殊教育学校、监狱等机构中，建设分馆、服务点或开展常规性流动服务。其四在服务包容方面，应当对图书馆面向特殊群体提供的服务内容、种类、形式等的多样性等有所规定，为图书馆提供适合不同特殊群体需求的定制化包容性服务奠定法理基础。

5.3 完善特殊群体包容服务的配套制度

图书馆法是促进图书馆开展特殊群体包容服务的重要依据，也是图书馆特殊群体包容制度的核心关键。我国应当以《公共图书馆法》为核心，完善图书馆特殊群体包容服务的配套制度建设。一方面，可以借鉴美国、英国、韩国、日本等国家多部图书馆法并行的经验，推进图书馆法律体系建设。目前我国在高校图书馆与中小学图书馆领域已经由教育部制定颁布了《高校图书馆规程》与《中小学图书馆（室）规程》，可以以此为基础，推进制定出台《高等学校图书馆法》《中小学图书馆法》以及科学专业图书馆领域相应的《科学专业图书馆法》，并统筹制定作为总纲的《图书馆法》，形成有枝有干的图书馆法律体系，为图书馆特殊群体包容服务制度的系统建设提供法律基础。另一方面，可以借鉴韩国制定《图书馆法实施令》的做法，加强当前《公共图书馆法》的配套法规政策的制定。一是由司法部门颁布《公共图书馆法》司法解释，尤其是针对特殊群体包容服务方面的，二是由中央与地方政府部门出台图书馆特殊群体包容服务实施条例与建设规划，三是由标准工作部门制定图书馆特殊群体服务的国家标准与行业标准。从而完善以《公共图书馆法》为中心的图书馆特殊群体包容服务制度，形成法律、政策、规范等共同支撑的法制体系。

6 结语

图书馆作为最为重要的公共文化设施之一，承担着培养大众文化素养、提高社会文明程度、促进社会包容发展的重要使命任务。在人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾之下，在享受文化生活、获取文化资源等方面处于相对弱势的特殊群

体对于图书馆的需求愈发迫切，而图书馆为特殊群体提供包容性服务以及建设系统的图书馆特殊群体包容制度的要求亦愈发突出。中国与俄罗斯、法国、韩国、美国、日本、英国等世界主要国家在图书馆法制化方面都取得了一定建树，立足各国实际颁布了图书馆法律。本文通过比较分析，对中国图书馆特殊群体包容性法制化的特征、不足、发展等问题进行了理论探索。当然，从政治制度、社会体制、经济水平等方面来看，中国特色社会主义道路、理论、制度、文化与西方普遍采用的三权分立制度等有着本的差异，中国当前面临的实现中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局这“两个大局”也要求走出一条具有中国特色的创新道路。中国在图书馆特殊群体包容性方面应当充分吸收国外有益经验，探索出一条以人民为中心的图书馆特殊群体包容性的法制化发展道路，从而切实服务于新时代社会主义文化事业的繁荣发展，最终实现社会主义文化强国建设。

参考文献

[1] 中共中央办公厅,国务院办公厅.“十四五”文化发展规划[EB/OL].[2022-09-01].http://www.gov.cn/zhengce/2022-08/16/content_5705612.htm.

[2]蒋永福.社会包容:现代公共图书馆的使命[J].中国图书馆学报,2009,35(6):4-9,55.

[3]范并思.构建中国图书馆核心价值体系之思考[J].图书与情报,2015(3):50-55,140.

[4]李永钢.从“乞丐入馆事件”看我国公共图书馆的社会包容性[J].图书馆工作与研究,2011(9):13-16,39.

[5]冯玲,莫启仪.“读者留言东莞图书馆”现场回望与思考[J].图书馆论坛,2020,40(7):1-3.

[6]王世伟.论面向未来的公共图书馆包容性发展[J].中国图书馆学报,2020,46(2):4-16.

[7]陈超.公共图书馆促进社会包容性发展义不容辞[J].图书馆论坛,2020,40(8):4-5.

[8]饶权,克里斯汀・麦肯齐,杰拉德・莱特纳,等.弥合数字鸿沟 促进数字包容：信息社会中图书馆的新使命[J].图书馆杂志,2021,40(2):4-19..

[9]曾粤亮.公共图书馆促进数字包容的实践与启示——以美国公共图书馆为例[J].图书与情报,2018(1):88-95.

[10]张娟.英国公共图书馆数字包容实践及启示[J].图书馆建设,2022(4):61-70.

[11]张娅琼.“十四五”时期公共图书馆促进数字包容路径探赜[J].图书与情报,2022(1):118-123.

[12]闫慧,张鑫灿,殷宪斌.数字包容研究进展:内涵、影响因素与公共政策[J].图书与情报,2018(3):80-89.

[13]齐凯悦.21世纪英国公共图书馆法发展研究[J].图书馆建设,2020(1):93-100.

[14]曾刚,邓胜利.我国数字包容政策分析与对策研究——基于政策工具视角[J].信息资源管理学报,2021,11(5):73-83.

[15]肖鹏,郑炜楠.融合与包容：我国图书馆相关重要法律法规与政策研究(2021年版)[J].图书馆杂志,2022,41(6):24-39,8.

[16]IFLA. LSN: A Historical Overview[EB/OL].[2022-09-01].https://www.ifla.org/publications/lsn-a-historical-overview/.

[17]吴建中.从东莞图书馆与农民工的暖心故事看公共图书馆的包容精神[J].图书馆论坛,2020,40(7):5-6.

[18]完颜邓邓,陶成煦.国外公共数字文化资源整合项目中的特殊群体包容性研究[J].图书情报工作,2022,66(12):37-47.

[19]陈艳红,陈晶晶.我国公共图书馆数字包容服务：底层逻辑、实践现状与发展路径[J/OL].图书馆建设[2022-09-12].http://kns.cnki.net/kcms/detail/23.1331.G2.20220825.1621.002.html.

[20]国家统计局.中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].[2022-09-20].http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html.

[21]中国残疾人联合会.全国残疾人人口基础库主要数据2020年[EB/OL].[2022-09-20].https://www.cdpf.org.cn/zwgk/zccx/ndsj/zhsjtj/2020zh/6c948f9d97194a93a0d6e1ba23d32000.htm.

[22] 国家统计局.中国统计年鉴 2021[EB/OL].[2022-09-20].http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/html/C22-27.jpg.

[23] 陈丽平.全国共有监狱 681 所押犯 164 万 [EB/OL].[2022-09-20].http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/cwh/1126/2012-04/26/content_1719379.htm.

作者贡献说明：

王俊芬：研究设计、资料搜集、论文初稿撰写；

龚蛟腾：研究设计、论文修改

Research on the Legalization of the Inclusion of Special Groups in Libraries

——Take China, Russia, France, South Korea, the United States, Japan and the United Kingdom as Examples

Wang Junfen Gong Jiaoteng

Xiangtan University Library, Xiangtan Hunan, 411105

Abstract: [Purpose/Significance] This paper discusses the inclusion of special groups in libraries from the perspective of legalization, so as to provide reference for establishing and improving the inclusion system of special groups in libraries. **[Method/Process]** Based on the qualitative text research method, an analysis framework was constructed with the special group type and inclusive connotation dimension as the axis, and 10 library legal texts from China, Russia, France, South Korea, the United States, Japan, and the United Kingdom were analyzed as the research objects. **[Results/Conclusion]** The analysis found that there are many problems in China's libraries, such as great differences in the importance of rule of law among special groups, relatively sparse provisions on inclusive connotation, and the pattern of rule of law construction for inclusion of special groups to be improved. Suggestions were put forward, such as paying equal attention to the inclusive rights of various special groups, strengthening the coordinated coverage of the inclusive dimension of special groups, and improving the supporting system of inclusive services for special groups.

Keywords: library special groups inclusion legalization